



An den Grossen Rat

21.5836.02

GD/P215836

Basel, 4. Mai 2022

Regierungsratsbeschluss vom 3. Mai 2022

Motion Michael Hug und Annina von Falkenstein betreffend «Durchführung eines Pilotprojekts Gratis-Tests für sexuell übertragbare Krankheiten (STI)» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16.02.2022 die nachstehende Motion Michael Hug und Annina von Falkenstein dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«In den letzten Jahren ist ein deutlicher Anstieg bei den Ansteckungen mit sexuell übertragbaren Krankheiten wie z.B. Syphilis, Tripper oder Chlamydien feststellbar. Sogenannte STI (sexually transmitted infections) müssen oft langwierig und teuer therapiert werden. Werden sie nicht entdeckt und behandelt, können sie zu Spätfolgen führen. Chlamydien beispielsweise können bei Frauen zu schweren Komplikationen wie «pelvic inflammatory disease» (PID), ektopter Schwangerschaft und Unfruchtbarkeit führen. Zudem können STI bewirken, dass Betroffene empfänglicher für HIV-Infektionen sind. Werden genannte Krankheiten nicht frühzeitig entdeckt, bilden sich Ansteckungsketten, die zu einer Verbreitung führen.

Die Krankenkasse übernimmt zwar häufig die Kosten der notwendigen Tests für STI, allerdings werden diese aus verschiedenen Gründen häufig nicht durchgeführt. Einerseits müssen die Tests bei einer hohen Franchise trotzdem selbst bezahlt werden. Andererseits läuft die Krankenversicherung bei vielen jungen Menschen noch über die Eltern. Da es sich bei STI nach wie vor um ein Tabu-Thema handelt, wollen junge Menschen nicht, dass ihre Eltern davon erfahren.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob:

Der Kanton ein auf drei Jahre limitiertes Pilotprojekt lancieren kann, welches in Basel-Stadt wohnhaften Personen bis zum 25. Lebensjahr kostenlose Testmöglichkeiten für STI ermöglicht.

Der Kanton das Pilotprojekt wissenschaftlich begleiten lassen und dessen Nutzen evaluieren kann. Insbesondere soll ein Vergleich der Kosten, welche der Allgemeinheit durch die Verbreitung von STI entstehen, im Status quo (bisherige Prävention, Krankheitskosten) und nach Durchführung des Pilotprojekts durchgeführt werden.

Michael Hug, Annina von Falkenstein»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat prüfen und berichten, ob:

- Der Kanton ein auf drei Jahre limitiertes Pilotprojekt lancieren kann, welches in Basel-Stadt wohnhaften Personen bis zum 25. Lebensjahr kostenlose Testmöglichkeiten für STI ermöglicht;
- Der Kanton das Pilotprojekt wissenschaftlich begleiten lassen und dessen Nutzen evaluieren kann. Insbesondere soll ein Vergleich der Kosten, welche der Allgemeinheit durch die Verbreitung von STI entstehen, im Status quo (bisherige Prävention, Krankheitskosten) und nach Durchführung des Pilotprojekts durchgeführt werden.

Zum einen geht es im Wesentlichen um die Übernahme von Testkosten bei STI (sexually transmitted infections) im Rahmen eines auf drei Jahre limitierten Pilotprojektes und zum anderen um die wissenschaftliche Begleitung dieses Projektes.

Gemäss Art. 118 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit und erlässt gemäss Abs. 2 lit. b die Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren. Gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz [EpG]; SR 818.101) legt der Bundesrat unter Einbezug der Kantone die Ziele und Strategien der Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten fest. Gemäss Art. 19 EpG treffen Bund und Kantone Massnahmen zur Kontrolle, Verminderung und Beseitigung von Risiken der Übertragung von Krankheiten. Gemäss § 51 Abs. 1 des kantonalen Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG; SG 300.100) ergreifen das zuständige Departement oder die gesundheitspolizeilichen Funktionsträgerinnen und Funktionsträger die erforderlichen Massnahmen im Sinne des EpG und gemäss § 56 Abs. 1 GesG veranlasst und unterstützt der Regierungsrat Massnahmen und Projekte der Gesundheitsförderung und Prävention.

Die Limitierung der kostenlosen Testmöglichkeit auf im Kanton wohnhafte Personen bis zum 25. Lebensjahr ist durch das öffentliche Interesse sachlich begründet und mit dem übergeordneten Recht vereinbar (Art. 8 Abs. 2 BV, § 8 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) sowie Art. 36 Abs. 2 und 3 BV, § 13 Abs. 2 KV).

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Anzumerken bleibt, dass die Verwendung des verbindlichen Instruments der Motion für Prüfungs- und Berichterstattungsaufträge aus rechtlicher Sicht nicht passend ist.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Würdigung der Motion

2.1 Epidemiologie von HIV und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten

Seit 2002 sinkt in der Schweiz die Anzahl der Diagnosen mit dem Humanen Immunschwäche Virus (HIV). Im Jahr 2020 ist ein weiterer Rückgang der an das Bundesamt für Gesundheit (BAG) gemeldeten HIV-Diagnosen zu verzeichnen. Zum ersten Mal seit Beginn der HIV-Epidemie Anfang der 1980er-Jahre wurden dem BAG weniger als 300 Fälle gemeldet (Inzidenz 3.3 pro 100'000). In den 1990er-Jahren waren es im Durchschnitt 1'300 Fälle pro Jahr. Eine wesentliche Grundlage dieses Rückgangs ist eine nachhaltige «HIV-Kaskade», in der fast alle Personen mit HIV ihren Status kennen und rasch effektiv behandelt werden, sodass sie das Virus nicht mehr weitergeben. Auch die orale HIV-Chemoprophylaxe (Präexpositionsprophylaxe, kurz PrEP) hat zur Abnahme beigetragen – Ende 2020 haben sich mindestens 3'000 Personen, überwiegend schwule Männer, mittels PrEP vor HIV geschützt¹.

HIV hat somit einen Teil seines grossen Schreckens eingebüsst, da man die Krankheit heutzutage besser behandeln kann. Deutlich zunehmend ist jedoch die Zahl der gemeldeten Diagnosen mit den übrigen sexuell übertragbaren Krankheiten (sexually transmitted infections [STI]), wie z.B. Syphilis, Gonorrhoe (Tripper) oder Chlamydia. Denn nachdem die Fallzahlen aufgrund der Corona-Pandemie im Jahr 2020 im Kanton Basel-Stadt sowie schweizweit sanken, sind die Befunde von sexuell übertragbaren Krankheiten im Jahr 2021 gemäss vorläufigen Zahlen des BAG schweizweit

¹ <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/p-und-p/hiv-sti-statistiken-analysen-und-trends/hiv-sti-epizahlen-2020.pdf.download.pdf/bu-48-hiv-sti-hepbc-2020-de.pdf>.

wieder gestiegen. Zudem muss von einer Unterdiagnostik ausgegangen werden, da die Pandemie-Situation viele Menschen von einem Arztbesuch oder einer Testung abgehalten hat.

Indem man sich mit Kondomen vor HIV geschützt hat, hat man sich gleichzeitig auch vor anderen STI geschützt – insbesondere vor den viel häufiger auftretenden Chlamydien. Gerade Frauen haben nach einer Infektion mit Chlamydien ein fast doppelt so hohes Risiko, unfruchtbar zu werden, denn die Entzündung kann sich unbemerkt in den inneren Geschlechtsorganen ausbreiten und zu einer Verklebung der Eileiter führen. Ist dies geschehen, können Eizellen nicht mehr befruchtet werden und in die Gebärmutter gelangen.

2.2 Gratis STI-Testangebote im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt erbringt namentlich der Verein Aids-Hilfe beider Basel (AHbB) Leistungen im Bereich der Sexuellen Gesundheit. Dabei konzentriert er sich auf zielgruppenspezifische aufsuchende Prävention sowie Information, Beratung und Testung der Basler Bevölkerung. Der Kanton gewährt der Trägerschaft eine Finanzhilfe in der Höhe von 428'000 Franken pro Jahr.

2.2.1 VCT-Testangebot für alle Zielgruppen

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Motion ist das VCT-Testangebot (Voluntary Counselling and Testing [freiwillige HIV/STI-Beratung und –Testung]) der AHbB hervorzuheben. Dies ist eine seit 2007 bestehende anonyme Teststelle für HIV- und Syphilis-Testung mit integrierter Beratung zu Sexualität und Gesundheit. Dieses Angebot steht allen Menschen des Kantons Basel-Stadt offen und benötigt eine Anmeldung. Bei bestätigtem positivem Testresultat wird die getestete Person einer spezialisierten Ärztin oder einem spezialisierten Arzt zugeführt.

2.2.2 Gesundheitszentrum für Männer

Zudem betreibt die AHbB einen Checkpoint für homosexuelle Männer. Der Checkpoint Basel ist das anmeldefreie zielgruppenspezifische Gesundheitsangebot für Männer, die Sex mit Männern haben. Er ermöglicht den Männern, sich anonym und stigmatisierungsfrei auf HIV und andere STI testen zu lassen, Impfungen zu erhalten, ärztliche Verschreibung von PrEP1 und anderen Rezepten, Beratung zu Sexualität und Gesundheit und Risikominderung zu bekommen oder bei Bedarf oder Beschwerden den einmal wöchentlich für zwei Stunden anwesenden Arzt (Checkpoint-Arzt) aufzusuchen. Der Checkpoint Basel ist schweizweit fast noch der einzige Checkpoint mit einem walk-in-Angebot und ist im Jahr 2021 aufgrund der starken Nutzung deutlich an seine Grenzen (Kapazität und Personal) angekommen.

2.3 Schlussfolgerung

Die von der AHbB betriebene anonyme Teststelle für die Allgemeinbevölkerung (s. Ziff. 2.2.1) ist auf die Testung von Syphilis und HIV beschränkt. Das unter Ziff. 2.2.2 genannte Testangebot richtet sich wiederum explizit an Männer, welche Sex mit Männern haben. Die Einführung einer kostenlosen Testmöglichkeit auf STI für im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Personen bis zum 25. Lebensjahr wäre daher eine sinnvolle Ergänzung der bereits existierenden Angebote.

Es besteht zudem die berechtigte Annahme, dass junge Menschen mit tiefem Einkommen und gleichzeitig hoher Franchise aus Kostengründen tatsächlich darauf verzichten könnten, sich testen zu lassen. Bei Minderjährigen kommt noch dazu, dass die Krankenkassenabrechnung oft direkt zu den Eltern gelangt. Die Durchführung von Tests und allfällige Befunde bleiben so nicht anonym, was im nach wie vor stark tabuisierten und schambehafteten Bereich der STI bei Jugendlichen problematisch ist. Anonyme Gratis-Tests könnten hier eine vorurteilsfreie und niederschwellige Möglichkeit zur STI-Prävention bieten.

Eine Ergänzung und Ausweitung des bereits bestehenden Test- und Beratungsangebots im Kanton Basel-Stadt wäre daher zu begrüssen. Damit könnten möglichst viele Personen über das Risikoprofil ihres eigenen Sexuallebens aufgeklärt und offene Fragen beantwortet werden. Dies mit dem Ziel der Verbesserung des individuellen Informationsstandes, der individuellen Handlungskompetenz und der Reflexion des eigenen gesundheitlichen Risikoverhaltens.

Die Angebotserweiterung im Bereich der niederschweligen Testangebote könnte schliesslich dazu beitragen, unnötige Arztbesuche zu verringern indem teurere ärztliche Leistungen vor allem noch von denjenigen Betroffenen beansprucht werden, welche eine diagnostizierte STI aufweisen und entsprechende Behandlung brauchen.

Das Angebot müsste für alle gut zugänglich sein und – wie von den Motionären angeregt – evaluiert werden. So könnte beispielsweise analysiert werden, wie viele dieser Gratistests positiv ausfallen. Auch müssten die Kosten für ein solches Testangebot für unterschiedliche STI vorgängig detailliert geprüft, auf Seiten des Kantons budgetiert und ein geeigneter externer Anbieter für die Planung und Umsetzung eines solchen Pilotprojekts gefunden werden.

Der Regierungsrat beantragt aus oben genannten Gründen, die Motion als Anzug zu überweisen und den Regierungsrat mit der Prüfung zu beauftragen, ob die Übernahme von Testkosten bei STI (sexually transmitted infections) im Rahmen eines auf drei Jahre limitierten Pilotprojektes möglich ist und wie die wissenschaftliche Begleitung dieses Projektes ausgestaltet werden könnte.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Michael Hug und Annina von Falkenstein betreffend «Durchführung eines Pilotprojekts Gratis-Tests für sexuell übertragbare Krankheiten (STI)» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin